

# De vrijwaringsclausule van de GATT

G. Plug\*

**E**en van de hangijzers in de Uruguay-ronde is het feit dat belangrijke blokken als de VS en de EG in de praktijk een minder vrij handelsregime voorstaan dan overeenkomt met de letter en geest van de GATT-verplichtingen. 'Vrijwillige' importbeperkingen, die buiten de GATT om worden overeengekomen, dreigen zelfs het bestaansrecht van de organisatie te ondermijnen. De auteur stelt daarom voor om de bestaande, maar te omslachtige vrijwaringsmogelijkheden tegen onwelkome importen flexibeler toe te passen opdat alle handelsbeperkingen weer onder toezicht van de GATT worden gebracht.

Met het mislukken van de onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en de Europese Gemeenschap over de liberalisering van de landbouw, is een handelsoorlog tussen beide grootmachten haast onvermijdelijk geworden. Het gevolg hiervan is tevens, dat een totaalakkoord van de Uruguay-ronde, voorlopig althans, onmogelijk is geworden. Immers, binnen het kader van de Uruguay-besprekingen staan nog veertien andere onderwerpen, variërend van intellectueel eigendom, zoals patenten en copyrights, tot de veelomvattende dienstensector, waaronder bedrijfstakken als telecommunicatie en het bank- en verzekeringswezen vallen, ter discussie. Liberalisering van de handel in deze sectoren zou de haperende wereldeconomie een belangrijke positieve impuls kunnen geven. Maar zo'n alomvattend GATT-akkoord is pas mogelijk, zo vinden de Verenigde Staten, als de Europese Gemeenschap ook bereid is haar landbouwpolitiek, met name op het gebied van de marktverstoringe exportsubsidies, grondig aan te passen.

Het onderwerp van dit artikel, de zogenaamde vrijwaringsclausule, is een van de minder bekende onderwerpen in de Uruguay-ronde. Het is verder een goed voorbeeld om aan te tonen dat met het mislukken van de landbouwonderhandelingen het liberaliseringsproces van de gehele wereldhandel enorme schade zal worden aangedaan.

## De handelsvrijwaring

De GATT bevat evenals veel andere internationale organisaties een aantal voorzieningen die het mogelijk maken dat de deelnemende landen, indien gewenst, hun verplichtingen laten varen, of inbreken op algemeen aanvaarde verdragsregels<sup>1</sup>. Daarbij moet in het geval van de GATT een onderscheid worden gemaakt tussen 'oneerlijke' en 'eerlijke' handel.

Bij oneerlijke handel, dat wil zeggen wanneer bij voorbeeld onder de kostprijs wordt aangeboden of met subsidies de internationale concurrentiepositie

wordt gewijzigd, is tegenactie toegestaan in de vorm van anti-dumpingmaatregelen en compenserende invoerheffingen<sup>2</sup>. Omdat de GATT deze vormen van selectieve importbescherming, door middel van artikel 6, onder relatief gemakkelijke voorwaarden mogelijk maakt<sup>3</sup>, hebben de VS, de EG, Australië, en Canada te zamen tussen 1979 en 1988 maar liefst 2.200 maal van deze regeling gebruik gemaakt<sup>4</sup>.

Ook als er sprake is van eerlijke handel, dus niet beïnvloed door dumping of overheidssubsidies, is vrijwaring van de eigen handel mogelijk. De belangrijkste voorziening waarover de GATT in dat verband beschikt, is artikel 19, betreffende 'noodactie aangaande importen van bepaalde produkten'<sup>5</sup>. Gedurende de jaren tachtig is gebleken dat van deze zogenaamde safeguardsregel echter nog maar

---

\* De auteur is verbonden aan de vakgroep economie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, en de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit. Dank aan H. Jager en W. Kanning voor suggesties op eerdere versies. Eventuele onjuistheden blijven uiteraard geheel voor rekening van de auteur.

1. Voor de tekst van de Algemene Overeenkomst zie: GATT, *Basic instruments and selected documents* (BISD), deel 4, 1969.

2. De Engelstalige term is countervailing duties: "levied for the purpose of offsetting any bounty or subsidy bestowed, directly or indirectly, upon the manufactures, production or import of any merchandise" (art. 6, lid 3(a)).

3. K. Stegemann, The international regulation of dumping: protection made too easy, *The World Economy*, jg. 4, 1991, blz. 380.

4. P.A. Messerlin, Antidumping, in: J.J. Schott (red.), *Completing the Uruguay Round: a result oriented approach to the GATT trade negotiations*, Institute for International Economics, Washington DC, 1990, blz. 110-111.

5. Een uitgebreid overzicht van de uitzonderingsmogelijkheden die de GATT biedt wordt gegeven door P. Kleen, The safeguard issue in the Uruguay Round – a comprehensive approach, *The Journal of World Trade*, jg. 23, 1989, blz. 73-92.

nauwelijks gebruik wordt gemaakt. Vreemd, als men bedenkt dat daartoe voor de (Westerse) landen toch alle aanleiding was, vanwege bij voorbeeld: de grotere concurrentie van de 'nieuwe industrialiserende landen', de wereldwijde economische malaise begin jaren tachtig, of de overcapaciteit in mondiale industrieën, zoals staal en auto's. Met name de Europese Gemeenschap en de Verenigde Staten vonden de oplossing voor hun grotere behoefte aan importbescherming echter in de zogenaamde vrijwillige exportrestricties (VER's)<sup>6</sup>. Daarmee werd artikel 19 buiten spel gezet, en verloor de GATT een fors deel van haar effectiviteit. Het doel, vrijwaringsmogelijkheden toe te staan en in goede banen te leiden, werd immers niet langer gediend.

Om deze tendens teniet te doen is een ingrijpende aanpassing van de vrijwaringsclausule thans onderdeel van het eindvoorstel dat Arthur Dunkel<sup>7</sup> de GATT-landen eind vorig jaar heeft gedaan om de Uruguay-ronde af te ronden<sup>8</sup>. In dit artikel wordt een korte analyse gegeven van de oorzaken en gevolgen van de 'oude' vrijwaringclausule en zal de haalbaarheid van het Dunkel-voorstel worden bekritiseerd. Begonnen wordt de vrijwaring te plaatsen tegen de achtergrond van het ontstaan van de GATT.

### Het ontstaan van de vrijwaringclausule

De vorming van de Algemene Overeenkomst inzake Handel en Tarieven werd in sterke mate beïnvloed door de economische malaise van de jaren dertig. Volgens vooral de Amerikanen zou het bilateralisme van het interbellum niet alleen een belangrijke verklaring zijn voor de economische depressie, maar zelfs voor de tweede wereldoorlog. Een liberaal na-oorlogs handelsstelsel moest een herhaling helpen voorkomen. Een belangrijke plaats werd daarbij ingeruimd voor de meest-begunstigingsclausule, die inhoudt dat, indien landen elkaar handelsconcessies verlenen, deze tevens gelden voor alle andere deelnemende lidstaten. Dit zogenaamde non-discriminatiebeginsel werd echter vanaf het begin van de GATT in 1947 ondergraven door een groot aantal uitzonderingen. De belangrijkste daarvan is wel de mogelijkheid tot het vormen van een douane-unie of vrijhandelszone<sup>9</sup>. Hierdoor kan bij voorbeeld de Europese Gemeenschap ongehinderd via haar gemeenschappelijke buitentarief tegen niet-lidstaten discrimineren, en kon ze de basis leggen voor de thans zo bekritiseerde gemeenschappelijke landbouwpolitiek. De bedoeling van de uitzonderingen was een pragmatische. Alleen de mogelijkheid tot een flexibele toepassing van de regels zou toetreding tot de GATT van een groot aantal landen, en daarmee het succes van de organisatie, kunnen garanderen. Tegen die achtergrond moet ook het ontstaan van de vrijwaringregel worden gezien. Deze luidt in essentie, dat een lidstaat zijn verplichtingen of concessies aangaande een specifiek produkt mag opscherpen als: "... door onvoorziene ontwikkelingen en als gevolg van de verplichtingen waaraan de lidstaat wordt blootgesteld onder de overeenkomst, een produkt in dermate gestegen hoeveelheden en onder zulke condities wordt geïmporteerd dat serieuze schade wordt veroorzaakt of dreigt voor binnenlandse producenten van gelijkwaardige of direct concurrerende produkten..."<sup>10</sup>.

### De economische rechtvaardiging

De economische rechtvaardiging van deze regel kan berusten op een kosten-, een opvoedings- en een strategische motivatie.

Het kostenmotief stoelt op de gedachte dat recent gestegen importen, ondanks hun algemene welvaartsverhogende werking, voor bepaalde groepen in de maatschappij op korte termijn niettemin tot ernstige schade kunnen leiden. Handelsliberalisatie is succesvol als produktiemiddelen zich op basis van comparatieve voordelen vrij tussen industrieën kunnen bewegen. Dat vergt echter mobiliteit en loonflexibiliteit, en afwezigheid daarvan, zo luidt de redenering, leidt op de korte termijn tot overmatige aanpassingskosten omdat niet alle produktiemiddelen al weer elders zijn ingezet. De met name daaruit voortvloeiende werkloosheid dwingt de politiek vaak tot protectionisme.

Het tweede motief berust op het 'infant industry'-argument. Volgens deze gedachte moeten potentiële comparatieve kostenvoordelen de kans krijgen tot ontwikkeling te komen. Dat geldt niet alleen voor nieuwe industrieën, maar ook voor bestaande bedrijfstakken die door plotselinge buitenlandse concurrentie tot aanpassing worden gedwongen. Door bescherming op korte termijn zal de wereld er op den duur op vooruit gaan doordat een betere uitbuiting van de comparatieve voordelen tot stand komt. Protectionisme kan ten slotte ook gewenst zijn als een industrie van strategisch belang is voor de nationale economie, of als het produkten betreft met strategische waarde voor de betrokken industrie. De vrijwaringclausule van artikel 19 is in al deze gevallen het aangewezen GATT-artikel dat lidstaten de mogelijkheid biedt industrieën tijdelijk te beschermen om deze zodoende de kans te geven zich te reorganiseren en te versterken zodat de internationale concurrentie in de toekomst kan worden weerstaan.

### Voldoet artikel 19?

De vrijwaringclausule wordt gekenmerkt door een grote mate van dubbelzinnigheid. Wat wordt bij voorbeeld bedoeld met "onvoorziene omstandigheden", "serieuze schade", of "dreiging van serieuze schade"? Welke produkten vallen wel of niet onder "gelijkwaardig of direct concurrerende produkten", en welke bedrijven kunnen tot "de binnenlandse producenten" worden gerekend? Allemaal kwesties die artikel 19 onbeantwoord laat, zodat het vaak onmogelijk is te bepalen of een land wel of niet aan de verplichtingen onder artikel 19 voldoet. Tevens laat de formulering "... naar de mate en voor zo'n tijd als dat noodzakelijk is..." zoveel ruimte dat in de praktijk nagenoeg permanente importbescherming valt te verdedigen.

6. In dit artikel worden onder VER's voor het gemak tevens alle aan de 'voluntary export restraints' verwante instrumenten en begrippen verstaan. De bekendste zijn: de 'orderly market arrangements' die doorgaans staan voor bilaterale overheidsregelingen aan zowel import- als exportzijde, en de 'voluntary restraint agreements' (arrangements), die ook participatie van het bedrijfsleven omsluiten (zie: M. Kostecki, Export-restraint arrangements and trade liberalization, *The World Economy*, jg. 10, 1987, blz. 426).

7. Directeur-Generaal van de GATT.

8. GATT, *Dunkel Text*, Document MTN.TNC/W/FA, 1991.

9. Artikel 24 van de Algemene Overeenkomst.

10. GATT, artikel 19, lid 1(a).

Toch hebben al deze onduidelijkheden geen overmatig gebruik van de vrijwaringsclausule in de hand gewerkt. De tendens die tabel 1 aangeeft is vreemd genoeg te verklaren door de duidelijkheid die artikel 19, geloof het of niet, ook heeft te bieden. Landen zijn namelijk bij toepassing van de vrijwaringsclausule verplicht overleg te plegen met hun handelspartners, al was het maar omdat laatstgenoemden op hun beurt tegenmaatregelen mogen nemen of compensatie kunnen eisen. Bovendien moet het, naar keuze, inzetten van invoertarieven of quota's in alle gevallen geschieden op basis van non-discriminatie; selectiviteit is uitgesloten.

### Een alternatief voor artikel 19

De eisen van compensatie en vooral non-discriminatie hadden tot gevolg dat artikel 19 in de dagelijkse praktijk in toenemende mate als te omslachtig werd ervaren. Non-discriminerende vrijwaringsmaatregelen laten immers niet toe uitsluitend die landen en hun bedrijven aan te pakken, die als de grote boosdoeners worden aangemerkt.

Gedurende de laatste twintig jaar heeft zich een alternatief ontwikkeld in vorm van de vrijwillige exportrestricties. Deze vorm van importbescherming, die exporteurs zichzelf eenzijdig opleggen, overigens in reactie op nadrukkelijk verzoek daartoe van de zijde van een industrie of overheid van het betrokken importerende land, is veel doelmatiger omdat ze de gewenste selectiviteit tot stand brengt die artikel 19 juist verbiedt. VER's komen thans veelvuldig voor in bedrijfstakken als: textiel, schoeisel, staal, auto's en consumentenelektronica. Soms onder bedreiging van anti-dumpingmaatregelen of compenserende invoerheffingen worden landen als Japan en Korea "vriendelijk verzocht" de export te beperken, zodat de Westerse concurrentie kan blijven ademen<sup>11</sup>.

De exporteur krijgt een zekere – maar wel kleinere – afzetmarkt, strijkt de hogere inkomsten van de beperking van het marktaanbod op, en kan zich nog verder verrijken door de produkten in prijs en winstmarge op te waarderen door vooral luxe-uitvoeringen op de markt te brengen; immers aan vraag naar het betreffende produkt ontbreekt het niet. Verzoeken tot compensatie van de zijde van de betrokken exporteurs blijven derhalve doorgaans achterwege. De politieke voorkeur gaat steeds meer uit naar deze handje-klap-praktijken. Niet het minst omdat het grote publiek, dat in de vorm van een hogere prijs het gelag moet betalen, door het duistere karakter van deze achterkamertjeshandel, onwetend blijft. Zelfs de GATT weet niet met zekerheid hoeveel VER's er precies zijn. Bekend is dat tussen najaar 1987 en eind 1990 hun aantal is gestegen van 135 tot ten minste 284. Dat wil zeggen exclusief de meer dan 2.000 bilaterale afspraken op het gebied van kleding en textiel, die onder het Multivezelakkoord vallen<sup>12</sup>.

De GATT ziet zich duidelijk geplaagd voor een dilemma. Nu het nieuwe protectionisme hoogtij viert, is internationaal toezicht dringend gewenst. Artikel 19 is daar in de huidige vorm niet geschikt voor. Aanpassing, in de vorm van een aanvullende 'safeguards' code, als een samenstel van internationale spelregels en verhelderende definities, is dringend gewenst. Of dit ook moet betekenen dat selectiviteit, zoals door het Dunkel-rapport voorgesteld, tot de mogelijkheden moet gaan behoren, blijft een heet hangijzer.

Periode	Tarieven (1)	Quota's (2)	Totaal (3)	Ratio 2/3
1949-58	13	3	16	19
1959-68	20	16	36	44
1969-78	15	28	43	65
1979-86	17	25	42	60

Bron: *World development report 1987*, tabel 9.1, blz. 161.

### De partijen: standpunten en argumenten

De EG, en in mindere mate de VS, zijn voorstanders van de mogelijkheid tot selectiviteit. De argumentatie is, dat het ten eerste oneerlijk is importbeperkingen aan alle aanbieders op te leggen als maar enkele van deze aanbieders 'serieuze schade' of 'marktverstoring' veroorzaken. Tevens zal door het mogelijk maken van selectiviteit een gedeelte van de bestaande VER's als het ware worden gelegaliseerd en onder de GATT komen te vallen. De behoefte toevlucht te nemen tot deze z.g. 'grijze zone'-maatregelen zou derhalve verminderen, zo redeneren de voorstanders van selectiviteit. Deze argumentatie is echter gebaseerd op een gedachte die in tegenspraak is met de economische theorie en de GATT-principes die ervan uitgaan dat landen met een comparatief voordeel het recht toekomt dit voordeel uit te spelen.

Bovendien, als een binnenlandse industrie geen comparatief voordeel bezit, zal uitschakeling van één buitenlandse aanbieder vaak niet genoeg zijn; hetzelfde probleem zal zich blijven openbaren omdat landen die niet onder de VER vallen hun produkten vrij kunnen blijven aanbieden. Zo leidden selectieve acties tegen Japan op het gebied van kleding en textiel, al snel tot de noodzaak tevens importbeperkende stappen te nemen tegen andere Zuidoost-aziatische aanbieders zoals Hongkong, Taiwan en Thailand, hetgeen uiteindelijk heeft geresulteerd in het huidige Multivezelakkoord<sup>13</sup>.

Japan en de ontwikkelingslanden zijn daarom van mening dat het non-discriminatiebeginsel moet blijven gelden. Met name aan kleinere landen biedt non-discriminatie de bescherming om niet door grotere landen stuk voor stuk gedwongen te worden in te stemmen met handelsregulerende maatregelen. Deze landen vinden dat VER's niet indirect moeten worden aangepakt via een afzwakking van artikel 19, maar direct via een meldingsplicht, internationaal toezicht, en nog beter, een totaal verbod<sup>14</sup>. Selectiviteit legaliseren houdt bovendien het gevaar in, zo vinden zij, dat van herallocatie van produktiemiddelen weinig terecht komt, terwijl dat juist de intentie van de vrijwaringsclausule is. Tegen dit bezwaar kan echter worden ingebracht dat, door de tijdelijkheid goed te regelen, dat probleem kan worden tegengegaan.

**Tabel 1. Gebruik van tarieven en quota's onder artikel 19**

11. J. Bhagwati, *Protectionism*, The MIT Press, Cambridge Mass., 1988, blz. 48-53.

12. A. Murphy, *The EC and the international trading system*, Completing the Uruguay Round of the GATT, Centre for European Policy Studies, Brussel, dl. 1, 1990, blz. 32.

13. M. Wolf, Why voluntary export restraints? An historical analysis, *The World Economy*, jg. 12, 1989, blz. 277.

14. C. Hamilton en J. Whalley, Safeguards, in: J.J. Schott, *Completing the Uruguay Round*, Institute for International Economics, Washington DC, 1990, blz. 84-85.

Steekhoudender is een ander argument van de tegenstanders van selectiviteit, namelijk, dat door handhaving van het non-discriminatiebeginsel, de meest efficiënte producenten verhoudingsgewijs niet meer worden benadeeld dan de minder efficiënte concurrentie. Het selectief belemmeren van de uitvoer van de meest efficiënte fabrikanten, ook als dat tijdelijk gebeurt, komt immers in nog sterkere mate dan al het geval is bij een non-discriminerende toepassing van artikel 19, neer op het verwerpen van de positieve resultaten die het liberale handelsstelsel juist moet voortbrengen. De vraag dringt zich dan op, of het kiezen voor selectiviteit wel gerechtvaardigd is.

Het antwoord hierop moet mijns inziens positief zijn. Zeker de voorstanders van selectiviteit stellen zich binnen de GATT non-coöperatief op omdat artikel 19 te weinig mogelijkheden biedt flexibel op de eisen van de praktijk in te spelen.

Een vrijwaringsclausule die selectiviteit blijft verbieden, zal de proliferatie van importbeperkende bilaterale handelsafspraken alleen maar verder in de hand werken en is derhalve niet realistisch. Immers, de praktijk leert dat politieke redenen overheden er toe brengen nationale belangen te laten prevaleren boven internationale regels en economische theorieën. Als bescherming niet binnen de GATT valt te realiseren, dan maar erbuiten, zo redeneert men. Wil dit laatste in geval van eerlijke handel worden voorkomen, dan is het voorwaarde dat allereerst de praktischeisen van de grote handelsblokken eer wordt aangedaan, dat wil zeggen dat de voorwaarden van artikel 19 versoepeld moeten worden.

### Het Dunkel-voorstel

Het is derhalve pragmatischer de huidige legalistische aanpak van de vrijwaringsclausule, waarbij wordt vastgehouden aan de non-discriminatie-regel, los te laten, en te kiezen voor een 'second best'-benadering, door selectiviteit onder bepaalde voorwaarden toe te staan en dat vervolgens te koppelen aan internationaal GATT-toezicht.

Dat is ook wat het Dunkel-voorstel omvat, met dien verstande dat selectiviteit alleen mogelijk wordt bij het gebruik van quota's, niet bij tarieven. Voorwaarde is onder meer, dat onder auspiciën van de GATT, met de betrokken partijen tot een akkoord wordt gekomen. Lukt dat niet, of blijkt dat onpraktisch, dan moeten de quota's over de betrokken buitenlandse aanbieders worden verdeeld naar evenredigheid van de bestaande marktaandeelen. Het verstrekken van compensatie door het importerende land, alsmede het nemen van tegenmaatregelen door het getroffen exporterende land, blijven onderdeel van de nieuwe vrijwaringsclausule. Verder zal degressiviteit, dat wil zeggen het in de loop der jaren afbouwen van de importquota's, ervoor moeten zorgen dat het aanpassingsproces binnen de beschermde binnenlandse bedrijven op gang komt.

Om nu te voorkomen dat VER's de veilige vlucht blijven, zal de nieuwe code, als het aan Dunkel ligt, ook een verbod van deze, en aanverwante maatregelen, gaan omvatten. Voor het einde van de eeuw moeten dan alle bestaande VER's zijn verdwenen. Zonder dit verbod zou de nieuwe vrijwaringsclausule immers een wassen neus zijn. Het onder strenge voorwaarden toestaan van uitzonderingen op de

non-discriminatie-regel mag dan een vooruitgang zijn; het draagt dezelfde bezwaren tegen gebruik ervan in zich als de huidige regeling. Een vrijwaringsmogelijkheid die selectiviteit koppelt aan compensatie en tegenmaatregelen, biedt op zichzelf geen alternatief voor de vrijwillige handelsrestricties.

### Kritiek

Mocht het lukken het inmiddels bereikte principe-akkoord gebaseerd op het Dunkel-voorstel ongewijzigd om te zetten in een voor alle partijen acceptabele vrijwaringsclausule, dan zou dat een spectaculaire stap voorwaarts zijn in de bestrijding van de non-tarifaire belemmeringen. Het gevaar is echter reëel dat de strenge voorwaarden waarin het huidige principe-akkoord voorziet, tegen het licht van nog te verlenen concessies op andere gebieden in de Uruguay-ronde, te veel van het goede zullen zijn voor de voorstanders van selectiviteit.

Om dat te voorkomen lijkt het mij zinniger in zo'n geval meer toe te geven aan de voorstanders van selectiviteit. Wat is er mis mee om landen, die aan de GATT weten aan te tonen dat tijdelijke bescherming gerechtvaardigd is, dit selectief toe te staan. Maar dan zonder overleg met de getroffen exporteur(s), zonder dat compensatie hoeft te worden gegeven, of dat tegenmaatregelen dreigen te worden genomen. Koppel aan deze tolerantie wel voorwaarden als: een maximum periode van vijf jaar<sup>15</sup>, en het ontlenen van het recht gedurende bij voorbeeld minimaal tien jaar voor de betreffende sector opnieuw een beroep op de vrijwaringsclausule te doen. Houd compensatie en de mogelijke tegenmaatregelen achter de hand ingeval het importbeperkende land zich onverhoopt niet aan de afspraken houdt. Op deze manier kan soepel en relatief snel handelsprotectie worden verkregen, terwijl internationaal GATT-toezicht is verzekerd.

Uit deze tolerantie vloeit echter voort dat het verbeteren van de doorzichtigheid van de terminologie van artikel 19 een voorwaarde wordt. In de huidige opzet voorziet het Dunkel-voorstel daar mijns inziens te weinig in. Zo wordt bij voorbeeld 'serieuze schade' wel gedefinieerd, maar de definitie<sup>16</sup>: "a significant overall impairment in the position of a domestic industry" roept vervolgens alleen maar vragen op over wat dan 'significant overall' is. Het zou beter zijn, het legaliseren van VER's gepaard te laten gaan met een ondubbelzinnige wetgeving, hoe moeilijk die ook te realiseren valt. Immers, toevlucht tot artikel 19 nieuwe stijl zal openbare controle en toezicht door een GATT-commissie impliceren. Dat kan alleen effectief als de achterliggende regelgeving duidelijkheid weet te scheppen.

Als er sprake is van eenduidige regelgeving die het landen mogelijk maakt 'marktverstoringen' tijdelijk tegen te gaan, zonder dat tegenmaatregelen dreigen of compensatie moet worden gegeven, dan zal artikel 19 weer de rol kunnen spelen die het is bedoeld te vervullen, namelijk: het versterken van het GATT-systeem en het bijdragen aan de voortgang van het multilaterale handelsoverleg.

### Vervolg op blz. 1100

15. Het Dunkel-rapport stelt acht jaar als maximum.

16. *Dunkel Text*, blz. M.3.

## Vervolg van blz. 1096

### Conclusie

Op het eerste gezicht is de geloofwaardigheid van de GATT niet echt gediend met een artikel dat indruist tegen de letter en geest van het belangrijkste GATT-principe. Toch heeft de gedachte om als het ware via de legalisering van VER's een beroep op artikel 19 aantrekkelijker te maken, zijn bekoring. Activiteiten die thans buiten de greep van de GATT blijven, worden namelijk niet alleen legaal, maar ook controleerbaar. De huidige wildgroei aan protectionisme buiten de Algemene Overeenkomst zou daarmee een halt worden toegeroepen.

Uiteraard houdt deze 'second best'-benadering geen garantie in dat andere protectionistische maatregelen ter vervanging van de VER's zullen worden aangegrepen. De GATT biedt immers op andere gronden, onder andere via het anti-dumpingartikel, nogal wat mogelijkheden de buitenlandse concurrentie buiten de deur te houden. Dat het dan wel om oneerlijke handel dient te gaan, doet er in de praktijk niet veel toe. Dubbelzinnigheden in het betreffende artikel hebben ertoe geleid dat importeren-

de landen nagenoeg straffeloos eerlijke handel als oneerlijk kunnen bestempelen, en doodleuk ten onrechte anti-dumpingmaatregelen en compenserende invoerheffingen kunnen toepassen. Wanneer artikel 19 wordt aangevuld met een gedragscode, zal het uiteindelijke succes van deze maatregel derhalve mede worden bepaald door het resultaat in de werkgroepen van de Uruguay-ronde die een grondig herziene subsidie- en een anti-dumpingcode voorstaan. Voorkomen dient te worden dat eerlijke handel wordt belemmerd door voorzieningen die daarvoor niet zijn bestemd. Dat recht dient voorbehouden aan artikel 19.

Maar zoals in de inleiding opgemerkt: of de GATT op gebied van de handelsvrijwaring weer een effectieve norm voor de wereldhandel wordt, hangt er in de eerste plaats van af of de politiek ook de landbouwhorde weet te nemen. Een reis van duizenden mijlen, begint nog steeds met een enkele stap!

**Gert Plug**